

A cura di Michele Cozzio, Gianfrancesco Fidone,  
Massimo Ricchi

# **UNA DISCIPLINA EUROPEA PER L'AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI SU ISTANZA DEGLI OPERATORI ECONOMICI (USP)**

Lecture del contesto e proposta  
per una norma comune europea



A cura di Michele Cozzio, Gianfrancesco Fidone,  
Massimo Ricchi

# **UNA DISCIPLINA EUROPEA PER L’AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI SU ISTANZA DEGLI OPERATORI ECONOMICI (USP)**

Lecture del contesto e proposta  
per una norma comune europea

Il Report è stato curato da **Michele Cozzio, Gianfrancesco Fidone, Massimo Ricchi** sviluppando la proposta per una *disciplina europea delle iniziative concessorie su istanza dei privati* presentata da PIARC Italia alla Commissione europea (febbraio 2026).

Il § 1.3 riguardante il sistema spagnolo è stato elaborato da **Ximena Lazo Vitoria**, il § 1.4 sul sistema francese è stato elaborato da **Olivier Giannoni** e **Abel Quessandier**.

I Curatori desiderano esprimere il loro sincero ringraziamento verso esperti e studiosi che con le loro riflessioni e scambi di opinione hanno arricchito i contenuti del Report, in particolare **Gian Luigi Albano, Gerardo García-Álvarez García, Gian Antonio Benacchio, Miguel Ángel Bernal Blay, Maria Agostina Cabiddu, Maurizio Cafagno, Gian Franco Cartei, Cristiano Chiofalo, Mario Comba, Enrique Orlando Diaz Bravo, Giuseppe Franco Ferrari, José María Gimeno Feliú, Maria Belen Noguera De La Muela, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Gianmatteo Sabatino e Federico Titomanlio**. Non meno sincero è il ringraziamento verso **PIARC Italia** e l'**Editore Maggioli** per il sostegno all'iniziativa.

Opinioni e interpretazioni contenute nel Report sono riferibili unicamente agli Autori e non rappresentano la posizione ufficiale delle Istituzioni di appartenenza.

L'analisi giuridica è stata realizzata con la collaborazione dell'**Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici** dell'Università degli Studi di Trento.

**ISBN: 978.88.916.8398.4**

**© Copyright 2026 by Maggioli S.p.A.**

**Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.**  
Azienda con sistema di controllo qualità certificato ISO 9001:2015

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8  
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

www.maggiolieditore.it  
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Gli Autori e l'Editore declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o inesattezze relativi alla elaborazione dei testi normativi e per l'eventuale modifica e/o variazione degli schemi e della modulistica allegata.

Gli Autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenuti.

L'Editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori.

## Contenuti

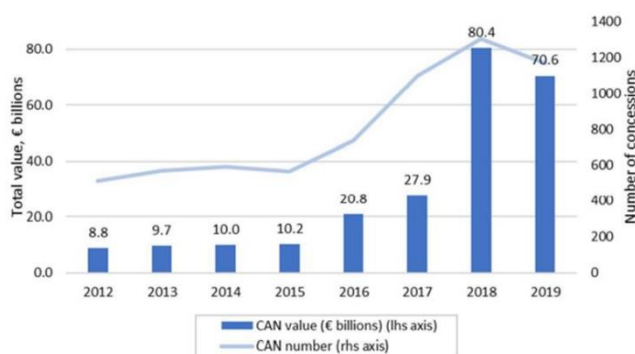
<b>1. Elementi di contesto</b> .....	4
1.1 Il mercato europeo dei contratti di concessione.....	4
1.2 Il mercato italiano della finanza di progetto .....	8
1.3 Il mercato spagnolo delle concessioni e il ruolo degli operatori .....	12
1.4 Il mercato francese delle USPs: evoluzione normativa e nuove opportunità.....	17
<b>2. Proposta per una norma europea</b> .....	27
2.1 USPs a sostegno degli obiettivi della riforma europea.....	27
2.2 Architettura della norma proposta.....	28
2.3 Modelli procedimentali per la disciplina europea dell'USP .....	30
<b>3. Considerando e articolato</b> .....	33

# 1. Elementi di contesto

## 1.1 Il mercato europeo dei contratti di concessione

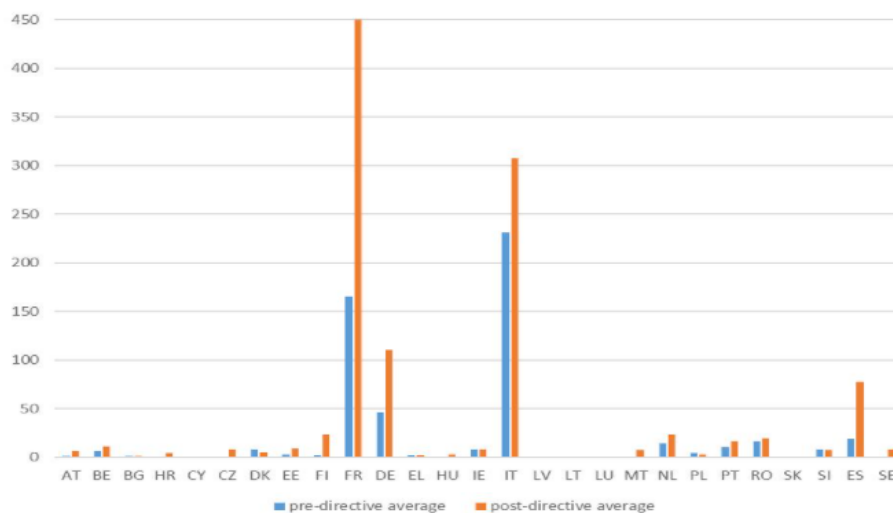
I dati disponibili a livello europeo certificano i volumi del mercato dei **contratti di concessione**: oltre 377,5 mld di euro tra il 2016 e il 2021, con **valori in continua crescita** specie dopo il 2016, anno che marca la vigenza della direttiva 2014/23/UE.

Il **valore medio annuo** di questi contratti è di oltre **63 mld di euro**. Il dato è sottostimato poiché rileva solo i contratti sopra soglia (= di valore pari o superiore a 5.382.000 euro). I contratti di concessione sono alla base di fondamentali partenariati tra operatori pubblici e privati, molte volte in **settori strategici**, in particolare per lo sviluppo di **infrastrutture** (porti e aeroporti, parcheggi, strade a pedaggio e la manutenzione autostradale, etc.) e per la prestazione di **servizi di interesse generale** (nei settori dell'energia, ospedali, smaltimento dei rifiuti, etc.).



Commissione UE, *Report on the functioning of Directive 2014/23/EU*, 2023.

**Francia e Italia rappresentano oltre due terzi di questo mercato nell'UE.** Con Spagna e Germania, spiegano l'85% della crescita totale nel periodo 2016-2021. Anche Paesi come Austria, Cechia, Finlandia, Ungheria, Croazia, Malta e Svezia stanno utilizzando sempre più i contratti di concessione. La figura che segue mostra l'andamento dei contratti di concessione negli Stati membri *prima e dopo* il 2016.



Commissione UE, *Report on the functioning of Directive 2014/23/EU*, 2023.

I contratti di concessione si caratterizzano per essere solitamente di valore elevato, di durata medio lunga, complessi e condizionati dal trasferimento del rischio operativo sul concessionario.

Nel 2014 il Legislatore UE ha adottato per la prima volta una direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. È stata così colmata una lacuna del diritto europeo dei contratti pubblici. La direttiva persegue **obiettivi di armonizzazione minima**, disponendo norme flessibili, orientate a migliorare l'accesso al mercato e garantire trasparenza ed equità delle procedure di affidamento.

I progressi nella definizione di un **quadro normativo comune europeo** sono stati rilevanti; tuttavia, permangono **differenze significative tra gli Stati membri**.

Ad esempio, il termine «concessione» è interpretato in modo diverso a seconda dei Paesi e dei settori – talvolta equiparato a licenze o autorizzazioni – il che porta a **sistemi giuridici frammentati**. Queste discrepanze creano incertezza e costi elevati per la mobilità degli operatori transfrontalieri, che **non possono fare affidamento su interpretazioni univoche e uniformi** di ciò che costituisce una concessione. Ne derivano malintesi sulle norme applicabili, con ripercussioni sulle amministrazioni e sugli operatori. Inoltre, per quanto riguarda il rischio operativo, che è una caratteristica fondamentale che distingue le concessioni dagli appalti pubblici, solo pochi Stati membri hanno adottato la definizione stabilita nella direttiva 2014/23/UE, la maggior parte utilizza formulazioni diverse, alcuni l'hanno omessa del tutto. Queste differenze possono comportare discipline incoerenti a fronte di contratti simili in tutta l'UE, escludendoli potenzialmente dall'ambito di applicazione della direttiva e creando incertezza giuridica.

Differenze significative emergono anche con riferimento ai **Partenariati Pubblico Privati (PPP)**, categoria ampia all'interno della quale vengono ricomprese eterogenee tipologie di rap-

porti (contrattuali e istituzionali) espressione delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. A tali **diversità** corrispondono altrettante discipline nazionali che si rapportano in modo difforme con le norme europee sulle concessioni. I valori del mercato dei PPP in Europa sono riportati dall'European PPP Expertise Centre (EPEC): nel *Rapporto 2024* sono rilevate 39 operazioni concluse di PPP per un valore complessivo di 11,47 mld di euro (38 nel 2023). La **Grecia** è stata il mercato più grande in termini di valore, mentre il **Belgio** ha guidato la classifica per numero di progetti, **11 Paesi membri** hanno concluso almeno un progetto di partenariato pubblico-privato (13 nel 2023). I **trasporti** sono stati il settore più grande in termini di valore. L'**istruzione** è stato il settore più grande in termini di numero di progetti. Oltre il 61% delle operazioni concluse riguardava partenariati pubblico-privati finanziati dal Governo come opere fredde.

In molti Stati membri l'affidamento di **concessioni su iniziativa privata** (in Italia mediante finanza di progetto, in altri Stati con procedure denominate *Un-solicited Proposal*) dimostra il **potenziale di questi procedimenti** per dare impulso agli investimenti, alla realizzazione di infrastrutture e progetti in settori strategici, generando efficienza e innovazione, **un vero booster**, che integra le iniziative promosse con risorse pubbliche. Più in generale queste soluzioni possono contribuire al ruolo che il *procurement* europeo svolge nel perseguire maggior **innovazione, resilienza, sostenibilità e sovranità**.

La riforma in corso del diritto europeo dei contratti pubblici offre l'occasione di definire una **disciplina procedimentale comune** per le concessioni su iniziativa privata, in grado di assicurare **maggiore uniformità giuridica e certezza delle regole applicabili** a beneficio degli operatori e della collettività. L'obiettivo, dunque, è stabilire un quadro giuridico comune che calibri con equilibrio tutela e incentivi all'iniziativa privata e al perseguimento dell'interesse generale.

**Nella ricerca di questo equilibrio non possono mancare adeguati incentivi per gli operatori.** La ricerca dell'efficienza e del risultato va affiancata al principio di concorrenzialità in posizione di equilibrio. La concorrenzialità non può essere onnivora ma va bilanciata con altri principi ai quali – oggi più che mai – è riconosciuta pari dignità.

Del resto, la normativa europea di nuovo conio è ispirata a valori (difesa commerciale, sicurezza economica, resilienza dei sistemi produttivi, autonomia strategica, preferenza per beni e servizi europei) il cui perseguimento implica la compressione dei principi della parità di trattamento, della massima apertura e della concorrenza. Queste soluzioni non costituiscono isolate eccezioni ma rappresentano – per la loro rilevanza, sistematicità e frequenza – direttrici del cambiamento che stanno ridefinendo l'impianto normativo tradizionale (fondato su apertura e concorrenza) in funzione della ricerca di nuovi equilibri.

Il diritto di prelazione è solo **uno dei diversi e possibili incentivi prospettabili**. Nella prassi internazionale, la finanza di progetto su iniziativa privata,

ascrivibile al *genus* della cd. *Unsolicited Proposal* (USP), viene utilizzata frequentemente per perseguire soluzioni innovative nell'ambito di contratti complessi e finalità di interesse generale. La letteratura economica certifica che l'USP, **attraverso opportuni incentivi**, genera efficienza e sollecita soluzioni innovative senza far aumentare i costi per l'Amministrazione. Sul punto le opinioni degli economisti sono nette: «concedere un trattamento preferenziale incentiva l'iniziativa privata, stimolando le imprese a investire risorse e conoscenze nello sviluppo di proposte di pubblico interesse», «e tanto maggiore è il trattamento preferenziale, tanto più forte è l'effetto incentivante»; di qui la necessità di trovare un giusto equilibrio.

Gli incentivi più ricorrenti riguardano:

- a) la **compensazione dei costi sostenuti per la predisposizione della proposta**, nel caso in cui il promotore non si aggiudichi il contratto;
- b) il **bonus punti** assegnato alla proposta del promotore nella fase di selezione dell'offerta più vantaggiosa;
- c) il **diritto preferenza o preferenza selettiva** (spettante all'amministrazione);

Il diritto preferenza o preferenza selettiva viene declinato come obbligo per le amministrazioni di **esclusione, applicazione di correttivi del punteggio, penalità proporzionate, vincoli di ammissibilità**, ovvero facoltà di preferenza quando le differenze (specie di prezzo) tra le offerte non superano valori percentuali prestabiliti (es. art. 85, co. 3, Dir. 2014/25/UE).

- d) il **diritto di prelazione**, nella forma tanto del cd. «*right to match*» quanto del cd. «*swiss challenge*»;

L'opzione *swiss challenge* non vede il proponente partecipare come normale concorrente al confronto competitivo. La sua proposta costituisce il progetto di riferimento per la gara e i concorrenti sono invitati a presentare proposte migliorative. Il proponente decide se allinearsi alla migliore proposta ricevuta dall'amministrazione. Il processo competitivo è strutturato fin dall'inizio attorno al progetto del proponente originario e tutti i partecipanti sanno sin dall'inizio che è titolare di un diritto di allineamento e che presenta un'offerta concorrente.

L'opzione *right to match* garantisce al promotore, nella fase di aggiudicazione, il diritto di eguagliare la migliore offerta concorrente e quindi di aggiudicarsi il contratto, indipendentemente dal fatto che la sua proposta sia superiore in termini di merito. In tal senso l'amministrazione indice il confronto competitivo, valuta tutte le offerte – compresa quella del promotore, che partecipa come concorrente –, individua l'offerta migliore e quindi attiva il diritto di adeguamento in favore del promotore entro un periodo predefinito. Se il proponente rifiuta l'allineamento non si aggiudica il contratto. Questa soluzione garantisce maggior competitività nella fase concorrenziale e al contempo sollecita il promotore a partecipare migliorando ulteriormente la propria offerta.

## 1.2 Il mercato italiano della finanza di progetto

L'Italia ha maturato oltre un **ventennio di esperienza** con l'affidamento di **concessioni su proposte presentate da operatori economici**, mediante **finanza di progetto**. I **risultati conseguiti sono positivi**, non solo in termini di risparmi finanziari per le amministrazioni ma anche di apporti di innovazione e risorse da parte degli operatori economici. Si riconosce – con le parole del Legislatore nazionale – che «la finanza di progetto ha assunto un ruolo di **crecente importanza**, schiudendo una terza via, rispetto alla dicotomia tra finanziamento delle opere a totale carico dell'amministrazione o ricorso esclusivo al mercato, grazie all'utilizzo di **forme di cofinanziamento pubblico privato** attuate in coerenza con la capacità di programmazione di ciascun ente pubblico».

Nel sistema italiano delineato dal Codice dei contratti pubblici (art. 193, d.lgs. 36/2023) la «**finanza di progetto**» definisce la **procedura** per la **realizzazione di opere e servizi proposti dagli operatori economici all'amministrazione e affidati mediante contratto di concessione**. L'**operatore proponente** si incarica di progettazione, costruzione e gestione dell'intervento nonché del suo **finanziamento** attraverso il reperimento delle risorse finanziarie e la capacità del progetto di generare flussi di cassa. Il rimborso dell'investimento avviene principalmente attraverso i ricavi derivanti dalla gestione dell'opera o del servizio, piuttosto che mediante il ricorso alla finanza pubblica diretta.

Nell'ordinamento italiano, la facoltà per gli operatori economici di promuovere proprie iniziative nei confronti dell'attività pubblica – per il tramite della finanza di progetto – costituisce attuazione del principio di **sussidiarietà orizzontale** (art. 118 Cost.). Questa modalità di cooperazione si dimostra particolarmente efficace, **in termini di tempo e risorse**, per la realizzazione di interessi pubblici e per il potenziamento dell'*expertise* dell'amministrazione attraverso l'acquisizione di nuove conoscenze proprie delle realtà private. Essa inoltre costituisce uno stimolo a investire per gli operatori economici.

I **dati del mercato nazionale** mostrano quanto gli affidamenti di contratti di concessione ad impulso privato rappresentino un canale concreto di **attivazione di risorse e progettualità**. È sufficiente scorrere la relazione annuale del DIPE: al 31 dicembre 2024 vengono segnalati **267 affidamenti di contratti di concessione**, per un valore complessivo di **29,5 mld di euro**, con un **valore medio per contratto di 111 mln di euro** e una **durata media di 19 anni**.

Di questi 267 contratti, **170** (oltre il 65%) sono stati affidati **mediante finanza di progetto**, principalmente (112) sotto la vigenza del d.lgs. 50/2016. Si tratta di contratti affidati a seguito di **procedure di finanza di progetto attivate su iniziativa privata, con previsione (e utilizzo) della prelazione**.

I dati riguardano gli affidamenti di contratti stipulati entro il 31 dicembre 2024. Sono pubblicati nella *Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto* (giugno 2025) del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. I dati sono monitorati tramite piattaforma digitale della Ragioneria Generale dello Stato. L'affidamento delle concessioni **su iniziativa privata** rappresenta l'85% del totale dei contratti quando l'oggetto riguarda investimenti (ovverosia la realizzazione di infrastrutture con impiego significativo di capitale del soggetto promotore) e supera il 90% per le operazioni oltre i 100 mln di euro.



Gli interventi realizzati in Italia hanno riguardato: impianti di pubblica illuminazione, edifici pubblici, strutture/servizi cimiteriali, impianti sportivi, strutture e servizi scolastici, strutture sanitarie e per lo smaltimento dei rifiuti, parcheggi, edilizia abitativa sociale e strutture e servizi portuali, infrastrutture informatiche, strutture congressuali, edifici militari, etc.

In questo contesto va segnalato l'intervento della **Corte di giustizia UE** che con la sentenza del 5 febbraio 2026 (C-810/24, **Urban Vision SpA**) ha stabilito che il **diritto di prelazione** riconosciuto al promotore nella finanza di progetto ad iniziativa privata (secondo la disciplina italiana dell'art. 183, co. 15, del d.lgs. 50/2016) **non è conforme al diritto europeo**.

La sentenza della Corte sta generando non pochi scossoni, specialmente in Italia, dove la prelazione a favore del promotore è stata fino ad oggi la **principale leva incentivante** l'utilizzo dell'istituto. Si consideri che nel **periodo 2007-2008**, durante il quale il diritto di prelazione fu abolito, e fino alla sua reintroduzione, **l'iniziativa dei privati si fermò completamente**.

La sentenza spinge a interrogarsi se sia corretto far uscire per sempre il diritto di prelazione dalle opzioni procedurali dell'affidamento delle concessioni su istanza dei privati oppure se sia preferibile, alla luce anche della riforma delle norme europee sui contratti pubblici, sottoporlo **a necessaria riconfigurazione** all'interno di una procedura che ne riconosca la legittimità **in forme compatibili con il diritto dell'Unione** e coerenti con le trasformazioni in atto.

Si consideri che nell'ambito delle verifiche della milestone M1C1-73 *quinquies* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia, la Commissione europea (DG REFORM) ha espresso una **valutazione positiva sulla disciplina nazionale della finanza di progetto** del Codice dei contratti pubblici, secondo la formulazione vigente (successiva alle modifiche del 31 dicembre 2024). Le modifiche sono state ritenute: **(i) idonee ad aumentare il livello di concorrenza nella fase di selezione dei progetti, (ii) rafforzare la trasparenza delle procedure, (iii) incrementare la contendibilità delle concessioni affidate mediante project financing**, come richiesta dalla *Council Implementing Decision*. In particolare, l'apertura della selezione a una pluralità di operatori, l'obbligo di pubblicità e la previsione di una valutazione comparativa motivata sono stati considerati strumenti adeguati, ad avviso della Commissione, a garantire maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche grazie ad un maggior incentivo alla partecipazione degli operatori economici, dovuta alla riduzione delle potenziali asimmetrie informative che venivano a crearsi, e una più effettiva tutela della concorrenza.

La **dismissione** di soluzioni che supportano l'affidamento di contratti di concessione ad impulso privato **non sembra rappresentare la soluzione ottimale**, tanto più nell'attuale momento storico quando l'esigenza è quella di rafforzare – a livello europeo, non solo nazionale – la mobilitazione di risorse private e la capacità di intervento e innovazione in settori strategici. Assumendo questa prospettiva, le criticità rilevate dalla Corte (e dalla Commissione europea) si possono considerare come **utili riferimenti per migliorare il quadro normativo**, valorizzando al contempo le soluzioni che si sono dimostrate vantaggiose.

Cfr. Ordinanza n. 129 PNC del 28 maggio 2026, emanata dal Commissario Straordinario del Governo *per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici del 2016*. L'Ordinanza risponde all'urgenza di neutralizzare il grave effetto di desertificazione delle procedure di PPP avviate dagli enti territoriali per la realizzazione di impianti FER da gestire mediante Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), finanziati con fondi PNC, a seguito della sentenza della CGUE (causa C-810/24), che ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione europea il diritto di prelazione del promotore, determinando la necessità di disapplicarlo. In tale contesto, il mantenimento del rimborso delle spese entro il tetto fisso del 2,5% avrebbe compromesso l'interesse del mercato, con il rischio di bloccare le operazioni in corso, reiterare le gare, generare ritardi attuativi e pregiudicare il conseguimento degli obiettivi pubblici del programma, sino a esporre le risorse del PNC al rischio di perdita o definanziamento. Per superare tale criticità, l'Ordinanza introduce tre soluzioni fondamentali:

- 1) **il rimborso delle spese mediante un algoritmo dinamico** governato dalla funzione parametrica  $R(V) = 3,854 \times V^{0,7215}$ , che determina il rimborso massimo riconoscibile al promotore non aggiudicatario in relazione al valore dell'investimento e ristabilisce, nelle fasce dimensionali più basse, condizioni minime di sostenibilità economica dell'operazione, convergendo progressivamente verso la soglia legale del 2,5% al crescere dell'investimento. Secondo lo studio parametrico allegato all'Ordinanza, i costi di predisposizione delle proposte PPP per i progetti CER risultano significativamente superiori al tetto fisso del 2,5% nelle operazioni di minore dimensione e decrescono al crescere del valore dell'investimento, fino a rendere nuovamente adeguato il tetto legale intorno alla soglia di 72 milioni di euro;
- 2) **l'attribuzione di un punteggio premiale conforme ai principi eurounitari**, strutturato come incentivo non automatico, inserito nei criteri di valutazione qualitativa del bando e limitato a un massimo del 10% del punteggio tecnico complessivo assegnabile, in modo da

valorizzare esclusivamente i meriti intrinseci della proposta senza reintrodurre, neppure indirettamente, il censurato diritto di prelazione;

- 3) **il rafforzamento della riservatezza della documentazione progettuale del promotore**, attraverso misure idonee a sottrarre all'accesso dei concorrenti gli elementi tecnico-economici più sensibili, al fine di evitare fenomeni di free-riding e preservare il valore delle elaborazioni finanziarie, tecnologiche e gestionali sottese alla proposta.

Vero è che la finanza di progetto attiva una procedura articolata e un **insieme di relazioni complesse**, nell'ambito delle quali vanno dosati con equilibrio l'iniziativa imprenditoriale e l'interesse generale. Nella ricerca di questo equilibrio, come si è detto, **non possono mancare adeguati incentivi per gli operatori**. Appare antistorico impedire che i privati possano proporre alla pubblica amministrazione idee e progetti così come pensare che possano farlo in assenza di incentivi.

### 1.3 Il mercato spagnolo delle concessioni e il ruolo degli operatori\*

Le concessioni su iniziativa privata o Unsolicited Proposals (USPs) riguardano progetti di concessione o di collaborazione pubblico-privata sollecitati non dalla pubblica amministrazione, ma dagli operatori economici che propongono la realizzazione di progetti e iniziative. Le USPs rispondono all'idea che il **settore privato possa individuare opportunità di investimento**, apportare soluzioni tecniche o promuovere progetti che non sono previsti nell'ambito della pianificazione pubblica. Le principali organizzazioni internazionali – tra cui la Banca Mondiale, la Banca Europea per gli Investimenti, l'OCSE – hanno riconosciuto l'importanza di questo tipo di iniziative per promuovere la realizzazione di infrastrutture e approcci innovativi.

Molti Stati hanno regolamentato questo tipo di iniziative nell'ambito dei sistemi di contrattazione pubblica o di partenariato pubblico-privato. Nel caso della Spagna, la facoltà di presentare USPs è **espressamente prevista dalla legislazione** in tema di contratti pubblici, che individua **specifici incentivi economici** per il promotore dell'iniziativa.

La sentenza della Corte di giustizia UE del 5 febbraio 2026, nella causa C-810/24, *Urban Vision SPA*, interviene sulla conformità con il diritto dell'Unione europea di determinati incentivi riconosciuti al promotore nell'ambito delle USPs. La sentenza è importante per gli ordinamenti nazionali che contengono formule di iniziativa privata, specialmente per quanto riguarda **i limiti per tali incentivi** derivanti dai principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza effettiva.

#### USPs nell'ordinamento giuridico spagnolo

L'iniziativa privata nell'ambito dei contratti di concessione vanta una **lunga tradizione nel diritto spagnolo**. Un **antecedente normativo** si trova nella Ley General de Obras Públicas del 1877, che regolava in modo generale l'iniziativa privata. Successivamente, il Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, approvato con decreto del 17 giugno 1955, ha incorporato meccanismi di iniziativa privata nell'ambito delle concessioni di servizi. Infine, la Ley 8/1972 ha

---

\* Di Ximena Lazo Vitoria, professoressa di Diritto amministrativo presso l'Università di Alcalá (Spagna). Coordinatrice del Gruppo di ricerca sugli Acquisti Pubblici Verdi e Direttrice della Cattedra di Contrattazione Pubblica Ecologica

incorporato questa soluzione nel settore strategico della costruzione, manutenzione e gestione delle autostrade in regime di concessione.

Un nuovo impulso alle USPs è derivato dalla Ley 13/2003, del 23 maggio 2003, che disciplina il contratto di concessione di opere pubbliche. Questa normativa ha introdotto **meccanismi specifici di iniziativa privata legati alla promozione di concessioni di opere pubbliche**, consentendo la presentazione da parte di privati di studi di fattibilità per eventuali concessioni e riconoscendo determinati benefici economici associati alla loro elaborazione. Questa regolamentazione costituisce il **precedente più immediato del regime vigente**. Nel loro insieme, questi antecedenti riflettono il **consolidamento di una tecnica diretta a canalizzare l'iniziativa degli operatori privati nell'ambito delle concessioni tanto di opere quanto di servizi**.

## Normativa vigente

Nel quadro normativo vigente, l'iniziativa privata è disciplinata dalla **Ley 9/2017**, dell'8 novembre 2017, in tema di **Contratos del Sector Público (LCSP)**. La norma ammette in generale la stipula di contratti riguardanti progetti promossi dagli operatori, che vengono così ricondotti **nell'ambito di applicazione delle concessioni di opere e di servizi**.

Si veda l'art. 28, rubricato *Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación*, il quale nel comma 3 stabilisce che: «In conformità con i principi di necessità, idoneità ed efficienza stabiliti nel presente articolo, gli **enti del settore pubblico potranno**, previo rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge, **stipulare contratti derivanti da progetti promossi dall'iniziativa privata**, in particolare per quanto riguarda i contratti di concessione di opere e di concessione di servizi, anche mediante la forma di **società miste**».

Nella regolamentazione delle concessioni di opere, la LCSP include un riferimento esplicito alle USPs laddove tratta dello **studio di fattibilità**.

Lo studio di fattibilità costituisce un documento preparatorio obbligatorio nei contratti di concessione di opere e servizi. Ha lo scopo di **analizzare la fattibilità tecnica, economica e finanziaria dell'intervento**, identificando, tra gli altri aspetti, la domanda potenziale, i costi di investimento e di gestione, le fonti di finanziamento, la distribuzione dei rischi e la redditività prevista del progetto. Si tratta di uno **strumento essenziale per motivare l'utilizzo della concessione e definire gli elementi essenziali del futuro bando di gara**.

L'art. 247, (*Estudio de viabilidad en contratos de obras*), al comma 5, stabilisce che: «È ammessa l'iniziativa privata per la presentazione di studi di fattibilità di eventuali concessioni. Una volta presentato, lo studio sarà sottoposto all'organo competente affinché, entro il termine di tre mesi, comunichi al privato la decisione di procedere o meno alla sua istruttoria o fissi un termine più lungo per il suo esame, che in nessun caso potrà essere superiore a sei mesi. Il silenzio dell'amministrazione o dell'ente competente equivarrà alla non accettazione dello studio. Nel caso in cui lo studio di fattibilità dovesse sfociare nella relativa concessione, salvo che tale studio risultasse insufficiente rispetto alla sua stessa finalità, **il suo autore avrà diritto, nella relativa gara d'appalto, a 5 punti percentuali aggiuntivi rispetto a quelli ottenuti in applicazione dei criteri di aggiudicazione stabiliti nel capitolato.** Nel caso in cui **non risulti aggiudicatario, avrà diritto al rimborso delle spese sostenute per la sua elaborazione, maggiorate del 5 per cento a titolo di compensazione**, spese che potranno essere imposte al concessionario come condizione contrattuale nel relativo capitolato d'oneri. L'importo delle spese sarà determinato in funzione di quelle risultanti giustificate da chi ha presentato lo studio».

La disciplina definita dal citato art. 247, co. 5, interviene su due elementi fondamentali: **la fase procedimentale e l'incentivo a favore del privato promotore.** In effetti l'iniziativa privata si concretizza nella presentazione di uno studio di fattibilità da parte di un operatore economico, al quale viene riconosciuto un **vantaggio competitivo nella gara** per l'aggiudicazione della concessione: 5 punti percentuali aggiuntivi rispetto a quelli ottenuti in applicazione dei criteri di aggiudicazione e, se del caso, il rimborso delle spese sostenute per la preparazione dello studio qualora non risulti aggiudicatario.

**Per le concessioni di servizi non esiste una normativa simile** a quella sopra indicata. Il Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha espresso un **orientamento interpretativo restrittivo**, ritenendo che non sia possibile l'applicazione estensiva dell'art. 247.5 LCSP alle concessioni di servizi (cfr. risoluzione n. 303/2020 del 5 marzo 2020, ricorso n. 1583/2019 e risoluzione n. 1300/2025 del 18 settembre 2025, ricorso n. 1011/2025). Molti studiosi hanno criticato tale orientamento.

La descrizione del quadro giuridico è completata da alcuni dati tratti dalla Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACE). I risultati, va subito detto, non sono esaustivi poiché PLACE **non identifica in modo sistematico le concessioni promosse tramite iniziativa privata**, circostanza che rende difficile ottenere informazioni complete ed elaborare studi quantitativi completi.

I dati sono stati ottenuti tramite ricerche basate su riferimenti espliciti all'art. 247.5 LCSP nella documentazione, procedendo successivamente a una **revisione puntuale** dei casi individuati.

Nel periodo compreso **tra il 2018 (anno di vigenza della LCSP) e oggi** sono stati individuati **24 casi di concessioni affidate a seguito di USPs**. Di questi, 23 corrispondono a contratti di concessione, 13 concessioni di opere (56,5%) e 10 concessioni di servizi (43,5%). Le iniziative promosse sono le più varie, particolarmente **residenze universitarie e le residenze per anziani**, che rappresentano una parte significativa delle USPs individuate. Sono stati inoltre presentati progetti relativi a **parcheggi e impianti sportivi**. La figura è stata utilizzata anche per la gestione di **strutture culturali**, come il Teatro Madrid o il Teatro Chico Municipal, nonché per determinate **infrastrutture turistiche**, tra cui vale la pena menzionare il Rifugio di Altavista sul Teide. Infine, sebbene in modo più sporadico, sono state individuate anche iniziative legate a infrastrutture relative alla prestazione di servizi pubblici (impianti di trattamento dei rifiuti e desalinizzatori).

Dal punto di vista dell'amministrazione, l'utilizzo delle USPs si concentra principalmente **a livello locale** (20 iniziative, pari all'83,3% contro le 4 iniziative promosse da università pubbliche, pari al 16,7%). Quanto all'esito delle gare, i dati disponibili permettono di rilevare che in 7 casi l'aggiudicazione è andata al promotore.

Nonostante i limiti metodologici, i dati permettono di sostenere che **il ricorso alle USPs previste dalla LCSP è stato fino ad ora limitato**. Si osserva inoltre una lieve prevalenza delle concessioni di lavori rispetto a quelle di servizi. Infine, la USP è ricorrente soprattutto nell'ambito dell'amministrazione locale.

### **La sentenza della Corte di giustizia UE *Urban Vision* e possibili impatti nel modello spagnolo**

La prima conclusione che si può trarre dalla sentenza *Urban Vision* è che la Corte di giustizia non mette in discussione la compatibilità dei meccanismi legati alle USPs con il diritto dell'Unione europea. La Corte non si pronuncia sulla possibilità che un operatore economico promuova o no un'operazione di concessione né sulla legittimità che gli ordinamenti nazionali articolino procedure specifiche per realizzare questo tipo di iniziative. L'oggetto della controversia è più circoscritto,

riguardando uno specifico incentivo riconosciuto al promotore (dalla normativa italiana).

Nell'ordinamento spagnolo, l'art. 247.5 della LCSP non riconosce al promotore un diritto di prelazione o di sostituzione *ex post* dell'aggiudicatario, ma un bonus punti attribuito *ex ante* e noto a tutti gli offerenti sin dall'inizio della procedura. Questa differenza non è irrilevante dal punto di vista dei principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza effettiva che ispirano la sentenza. Tuttavia, la sentenza *Urban Vision* impone di esaminare se il bonus di cinque punti percentuali previsto dalla LCSP sia conforme a tali principi e, in particolare, se tale vantaggio possa essere considerato **proporzionato al contributo effettivamente apportato dal promotore attraverso l'elaborazione dello studio di fattibilità**. Da questo punto di vista, la conformità del modello spagnolo dipende sostanzialmente dall'adeguatezza dell'intensità del bonus punti.

## 1.4 Il mercato francese delle USPs: evoluzione normativa e nuove opportunità\*

Nel diritto francese degli appalti pubblici **spetta alle amministrazioni aggiudicatrici individuare e definire le esigenze che devono essere soddisfatte** tramite appalti di opere, servizi e forniture. Questo elemento caratterizza l'intero *corpus* normativo francese in questo settore e si riflette nella potestà delle amministrazioni di progettare le procedure di gara sulla base di esigenze valutate in via autonoma, **non sulla base di iniziative proposte spontaneamente da operatori economici**.

Il Codice degli appalti pubblici francese, all'art. L. 2111-1, stabilisce che «le amministrazioni aggiudicatrici determinano la natura e la portata dei bisogni da soddisfare, tenendo conto degli obiettivi da perseguire, prima di avviare qualsiasi procedura di appalto». **Tale statuizione ha valenza di ordine pubblico e la sua violazione può comportare la nullità del contratto**. Cfr. Conseil d'État, 10 maggio 1996, *Fédération Nationale des travaux publics*, n. 145572, ove viene ribadito l'obbligo di definizione preventiva del fabbisogno come condizione per la legittimità della procedura di appalto.

Una proposta spontanea ad iniziativa privata — ovvero una proposta con la quale un operatore economico, di propria iniziativa, presenta a un'amministrazione aggiudicatrice un progetto che intende realizzare — mette in discussione questa premessa. Essa **inverte il normale rapporto tra domanda pubblica e offerta privata**, portando l'operatore economico a individuare l'esigenza da soddisfare mediante il contratto pubblico. Questa inversione **crea una tensione con i principi fondamentali degli appalti pubblici** che il diritto francese non ha mai realmente risolto.

L'unico tentativo esplicito di incorporare un meccanismo per le proposte spontanee nel diritto positivo francese è stato introdotto dall'Ordinanza del 17 giugno 2004 **sui contratti di partenariato**, ovvero i contratti: «(...) con i quali lo Stato o un ente pubblico statale affida a un terzo, per un periodo determinato in funzione del periodo di ammortamento degli investimenti o delle modalità di finanziamento adottate, un incarico che comprende la costruzione o la trasformazione, la manutenzione, la gestione o l'amministrazione di opere, attrezzature o beni immateriali necessari al servizio pubblico, nonché il loro finanziamento totale o parziale, esclusa qualsiasi partecipazione al capitale (...)».

---

\* Olivier Giannoni, Segretario generale e Direttore affari legali dell'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP), professore incaricato presso l'Università Paris Panthéon-Assas (Francia). Abel Quessandier, dottorando in Diritto e professore incaricato presso l'Università Paris-Est Créteil (Francia).

Il procedimento basato su USPs, previsto dall'articolo 10 di tale Ordinanza, consentiva a qualsiasi operatore economico di presentare a un ente pubblico un **progetto suscettibile di essere realizzato sotto forma di contratto di partenariato**. Di portata modesta rispetto a meccanismi analoghi presenti in altri Stati, **questa disciplina è stata messa in discussione in Francia a seguito della relazione informativa del Senato del 2014**, redatta dai senatori Sueur e Portelli per conto della Commissione delle leggi del Senato francese.

Si veda Senato francese, **Relazione informativa n. 733** (2013–2014), Jean-Pierre Sueur e Hugues Portelli, realizzata per conto della *Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione, il suffragio universale, il regolamento interno e l'amministrazione generale*, «Contratti di partenariato: bombe a orologeria?», 16 luglio 2014. La **relazione formula tredici raccomandazioni dirette a limitare le condizioni per ricorrere ai contratti di partenariato**, senza affrontare specificamente l'articolo 10 dell'Ordinanza del 2004. Già tale circostanza manifesta il ruolo marginale delle USPs, anche nel dibattito dottrinale e parlamentare.

Il Codice degli appalti pubblici, nel qualificare i contratti di partenariato come contratti pubblici, ha confermato l'esclusione delle USPs dall'ambito degli appalti, privilegiando le procedure avviate su iniziativa dell'amministrazione.

«Un contratto di partenariato è un appalto pubblico il cui scopo è affidare a un operatore economico o a un gruppo di operatori economici un incarico globale che comprenda la costruzione, la trasformazione, la ristrutturazione, lo smantellamento o la demolizione di opere, attrezzature o beni immateriali necessari al servizio pubblico, nonché il loro finanziamento totale o parziale (...)» (Codice degli appalti pubblici francese, art. L. 1112-1).

Tale scelta non può essere considerata definitiva. La sentenza *Urban Vision SpA* contro *Comune di Milano*, pronunciata dalla Corte di giustizia UE il 5 febbraio 2026, **apre nuove prospettive sul quadro normativo europeo che disciplina le USPs** nei contratti di concessione, stimolando una riflessione su come il diritto francese — così come la revisione in corso delle direttive europee — potrebbe, o dovrebbe, adeguarsi a questi sviluppi.

Di seguito esamineremo innanzitutto come le USPs ad iniziativa privata siano state disciplinate e successivamente abbandonate dal diritto francese (I), rilevando altresì che esse rimangono un meccanismo controverso, la cui futura accettazione in Francia si scontra con ostacoli che gli attuali sviluppi europei non sembrano, in questa fase, sufficienti a superare (II).

## **Riconoscimento e successivo abbandono delle USPs nel diritto francese**

Il diritto francese ha previsto e disciplinato – per un certo periodo di tempo – le procedure per l'affidamento di USPs, salvo poi abbandonarle. Il risultato di questa evoluzione è l'effetto non solo di riforme susseguitesi negli anni, ma anche della profonda differenza, se non incompatibilità, tra la logica dell'iniziativa privata e i principi fondamentali del diritto francese dei contratti pubblici.

L'articolo 10 dell'Ordinanza del 17 giugno 2004 sui contratti di partenariato ha **introdotto per la prima volta nel diritto francese** dei contratti amministrativi la procedura che consente a qualsiasi impresa o gruppo di imprese di presentare a un'autorità pubblica una **proposta diretta alla conclusione di un contratto di partenariato**. La presentazione della USP era integrata da una **valutazione recante i vantaggi del ricorso al contratto di partenariato**, basata su criteri di complessità, urgenza o efficienza economica, tali da giustificare la deroga alle norme ordinarie che disciplinano i contratti pubblici.

*Cfr. Ordinanza n. 2004-559 del 17 giugno 2004 sui contratti di partenariato, pubblicata in *Journal officiel de la République française* (JORF), 19 giugno 2004. L'articolo 10, intitolato «Proposte spontanee», stabiliva che «*chiunque può presentare a un'autorità pubblica una proposta volta alla conclusione di un contratto di partenariato*». Per quanto riguarda il contesto in cui è stato introdotto questo meccanismo, cfr. F. Lichère & F. Marty, *Public-Private Partnerships in France: Assessment and Prospects*, in *Revue française de droit administratif*, 2014, pp. 1 e ss.*

L'autorità pubblica alla quale la proposta era indirizzata rimaneva libera di accettarla o respingerla. Qualora la ritenesse ammissibile e decidesse di darvi seguito, era tenuta ad **avviare una procedura di gara per l'aggiudicazione del contratto, senza che l'operatore economico autore della proposta beneficasse di alcun vantaggio procedimentale**, se non quello di aver dato origine alla manifestazione del bisogno. A differenza del regime italiano del project financing censurato dalla Corte di giustizia, l'Ordinanza del 2004 **non conferiva al proponente né un diritto di prelazione né la possibilità di eguagliare l'offerta dell'aggiudicatario**. In tal senso si può sostenere che il Legislatore francese avesse optato per la versione meno dirompente del meccanismo USP, dissociando l'iniziativa della proposta dall'aggiudicazione del contratto.

La soluzione francese non prevedeva incentivi specifici per gli operatori economici a fronte dei costi associati allo sviluppo della proposta, posto che non era prevista alcuna garanzia di risultato né beneficio nella successiva procedura com-

petitiva. Del resto, era piuttosto evidente quanto tale soluzione fosse caratterizzata da un rischio non trascurabile di asimmetria informativa, dato che l'autore della proposta possedeva necessariamente una conoscenza più approfondita del progetto rispetto ai concorrenti, i quali potevano fare affidamento solo sui documenti di gara. L'unico modo per porre rimedio a tale asimmetria era quello di divulgare integralmente la proposta iniziale ai concorrenti. **Tale divulgazione non poteva che essere dannosa per l'autore, in quanto avrebbe reso manifesto non solo il suo approccio strategico ma anche, potenzialmente, le innovazioni incorporate nella sua offerta.** L'impresa rischiava così di perdere qualsiasi vantaggio competitivo e, cosa ancora più grave, di subire un effetto anticoncorrenziale inverso se alla fine non fosse stata selezionata.

### **La procedura delineata dall'articolo 10 dell'Ordinanza del 17 giugno 2004 non ha incontrato diffusa applicazione.**

Il suo abbandono è il risultato non tanto di una riforma mirata, quanto di una più **ampia sfiducia verso il modello del contratto di partenariato**, del quale la USP costituiva una modalità complementare. Al riguardo, la relazione della Commissione Giustizia del Senato del luglio 2014 riporta in modo esaustivo riserve e critiche mosse verso il modello USPs.

Al di là delle critiche relative alle condizioni che regolano il ricorso ai contratti di partenariato e ai requisiti di valutazione *ex ante*, i relatori hanno sottolineato **la fragilità strutturale di una soluzione procedimentale che concentrava nelle mani del contraente privato la definizione del fabbisogno**, la progettazione dell'opera e l'esecuzione del contratto, a scapito della trasparenza e della capacità di valutazione indipendente dell'autorità pubblica.

Relazione del Senato francese, cit., pp. 26-28. I relatori sottolineano che «il contratto di partenariato comporta, in un certo senso, **una rinuncia da parte dell'autorità pubblica alla sua funzione di titolarità del progetto**», e che le valutazioni *ex ante* sono spesso «condotte più per giustificare una decisione già presa a monte che per orientare una scelta futura». Sull'asimmetria informativa nei contratti di partenariato, cfr. anche Cour des comptes, Relazione annuale 2014, «Partenariati pubblico-privati nell'ambito del programma "Ospedale 2007"».

Il meccanismo previsto dall'articolo 10 è stato quindi abbandonato senza essere stato sottoposto ad alcuna valutazione specifica dei propri meriti. In questo senso, riflette un abbandono per omissione piuttosto che un rifiuto ragionato delle USPs in quanto tali, circostanza che lascia dunque irrisolta la questione della loro compatibilità con il diritto dei contratti pubblici.

Questo abbandono silenzioso solleva tuttavia una questione più fondamentale circa la capacità del diritto francese di reintegrare le USP in un quadro normativo rinnovato — una questione che la recente codificazione del 2019 avrebbe potuto risolvere.

L'Ordinanza n. 2016-65 del 29 gennaio 2016 sui *contratti di concessione*, l'Ordinanza n. 2015-899 del 23 luglio 2015 *sugli appalti pubblici* e, infine, il *Codice francese degli appalti pubblici* entrato in vigore il 1° aprile 2019 hanno operato una **profonda ridefinizione della legge francese che disciplina i contratti pubblici, senza ripristinare il meccanismo** previsto dall'articolo 10 dell'Ordinanza del 2004. L'attuale disciplina del contratto di partenariato, nell'ambito del Codice, **non contiene alcuna disposizione che consente all'operatore economico di presentare, di propria iniziativa, un progetto da realizzare.**

**Tale omissione sembra intenzionale.** I lavori preparatori della codificazione non rivelano alcun dibattito specifico sull'opportunità di mantenere o rinnovare il meccanismo della USP. L'assenza di tale soluzione dal Codice degli appalti pubblici francese può essere interpretata come il **riconoscimento della sua limitata utilità pratica o, più fondamentalmente, come una scelta implicita di non avallare una logica di iniziativa privata all'interno del diritto positivo dei contratti pubblici francesi.** Tale interpretazione trova ulteriore sostegno nella struttura complessiva del Codice, che affida all'amministrazione aggiudicatrice il compito di definire i fabbisogni, selezionare la procedura e organizzare la gara, senza prevedere alcun meccanismo attraverso il quale un operatore economico possa influenzare tali fasi a monte del bando di gara.

Una **limitata eccezione** si può trovare nella procedura del **dialogo competitivo**, in cui l'operatore economico può contribuire alla definizione della soluzione tecnica qualora l'amministrazione aggiudicatrice non disponga delle competenze necessarie; tuttavia, anche in tale contesto, tale partecipazione rimane strettamente vincolata all'iniziativa dell'amministrazione e sotto il suo controllo durante lo svolgimento delle trattative negoziali.

**L'abbandono delle USPs durante la codificazione del 2019 sembra rivelare un'incompatibilità più profonda.** L'articolo L. 2111-1 del Codice degli appalti pubblici francese, nel ribadire il requisito della definizione preventiva del fabbisogno, prevede che le **amministrazioni aggiudicatrici debbano determinare la natura e la portata dei bisogni da soddisfare**, tenendo conto degli obiettivi perseguiti, prima di avviare qualsiasi procedura di appalto.

Tale indicazione, di natura sia funzionale che giuridica, presuppone che la **definizione del fabbisogno costituisca un atto unilaterale dell'amministrazione** aggiudicatrice, che precede e rimane avulsa da qualsiasi proposta proveniente da un operatore economico.

Le proposte spontanee di iniziativa privata stravolgerebbero questa sequenza. Quando un operatore economico presenta una proposta prima che l'autorità pubblica abbia definito le proprie esigenze, si trova, per logica, in una posizione tale da influenzare tale definizione, almeno in parte. Tale **influenza** può assumere una **forma diretta**, qualora l'autorità pubblica adotti la proposta come base per il capitolato d'appalto, o una **forma indiretta**, qualora la conoscenza della proposta modifichi la percezione che l'amministrazione aggiudicatrice ha delle proprie esigenze. **In entrambi i casi, il confine tra la definizione del fabbisogno da parte dell'autorità e la sua formulazione da parte dell'operatore economico diventa sfocata**, al punto che il meccanismo delle USP minaccia la coerenza di un **sistema normativo fondato sulla separazione tra la fase di definizione del fabbisogno e quella del suo soddisfacimento secondo modelli competitivi**.

Questa incompatibilità strutturale va più a fondo delle critiche finanziarie o gestionali inserite nella relazione del Senato del 2014. Tali critiche riguardavano principalmente gli **eccessi osservati nella pratica dei contratti di partenariato** — valutazioni *ex ante* parziali, asimmetrie informative a favore delle grandi imprese e irrigidimento dei bilanci pubblici — **senza mettere in discussione il principio stesso dell'iniziativa privata nell'ambito dei contratti pubblici**. Al contrario, la codificazione del 2019 ha prodotto un effetto di chiusura più deciso, **non lasciando spazio alle proposte spontanee di iniziativa privata** nell'architettura del diritto dei contratti pubblici.

Cfr. Relazione del Senato, cit., pp. 23-26. I relatori osservano che «la motivazione principale per ricorrere a un contratto di partenariato è di fatto di natura di bilancio e finanziaria» e che «**l'insufficiente considerazione delle implicazioni finanziarie associate a un contratto di partenariato equivale a una "bomba a orologeria" per le generazioni future**».

## **USPs e concorrenza nel diritto francese**

L'assenza di un riconoscimento esplicito per le USP nel diritto positivo francese non implica che l'iniziativa privata sia priva di qualsiasi forma di espressione giuridica nel quadro ampio dei contratti amministrativi.

Diversi accordi contrattuali presentano affinità funzionali con le proposte spontanee, pur essendo fondati su una logica di fondo diversa, che in ultima analisi conferma, anziché contraddire, il rifiuto di principio insito nel diritto francese degli appalti pubblici. Inoltre, le prospettive aperte dai recenti sviluppi del diritto dell'Unione europea incontrano ostacoli strutturali che, come detto, l'attuale stato del diritto francese non consente di superare facilmente.

Il **contratto di partenariato**, previsto dall'articolo L. 1112-1 del Codice degli appalti pubblici francese, costituisce il successore del previgente contratto di partenariato, e non riconosce il meccanismo delle USPs. In quanto contratto integrato che affida all'operatore economico una missione globale comprendente la progettazione, la costruzione, la trasformazione, la gestione e il finanziamento di infrastrutture o servizi, **il contratto di partenariato è destinato a soddisfare esigenze complesse, la cui definizione rimane interamente di competenza dell'amministrazione aggiudicatrice**. L'iniziativa della procedura spetta unilateralmente all'autorità pubblica, in quanto è l'amministrazione aggiudicatrice a determinare se il ricorso a questo strumento contrattuale sia appropriato, a definirne le condizioni di utilizzo – tipicamente fondate su considerazioni di complessità o urgenza – e a organizzare la procedura competitiva sulla base di specifiche funzionali che essa sola formula.

Il **contratto di concessione di sviluppo urbano**, disciplinato dall'articolo L. 300-4 del Codice dell'urbanistica, occupa uno spazio in parte comparabile, in quanto affida al privato che interviene nell'attuazione di un'operazione di sviluppo per conto di un'autorità pubblica, il trasferimento di parte dei rischi associati all'esecuzione del progetto.

La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente assoggettato tali contratti ai requisiti propri delle procedure di aggiudicazione degli appalti, restringendo così l'ambito entro il quale l'iniziativa privata può esprimersi al di fuori del quadro di una procedura competitiva. Ciononostante, il contratto di concessione di sviluppo urbano può ancora essere utilizzato per dare attuazione a un **progetto i cui contorni sono stati, almeno in parte, definiti dall'operatore economico, nel contesto di precedenti scambi informali con l'autorità pubblica**, una pratica la cui legalità rimane incerta alla luce delle norme che disciplinano la definizione preventiva del fabbisogno e del principio di parità di trattamento dei candidati.

Al di fuori della sfera degli appalti pubblici, vi sono alcune tipologie di accordi contrattuali che si caratterizzano per il fatto che **l’iniziativa spetta all’occupante del demanio pubblico**. Gli accordi di occupazione del demanio pubblico, in particolare quando assumono la forma di **permessi di occupazione temporanea a fini economici**, consentono a un operatore economico di richiedere all’autorità che gestisce il demanio pubblico la concessione di un titolo che lo autorizzi a svolgere un’attività su un bene pubblico.

**In questo contesto, l’iniziativa è strutturalmente privata**, in quanto è l’operatore economico a individuare un’opportunità commerciale, a definire il progetto che intende realizzare sul demanio pubblico e a richiedere l’autorizzazione necessaria. L’autorità pubblica non ha precedentemente articolato un’esigenza a cui l’accordo risponderebbe; piuttosto, **si limita a valutare la compatibilità del progetto proposto con la destinazione d’uso del bene e con i requisiti del servizio pubblico**.

In sostanza, **questo modello di iniziativa privata rispecchia lo spazio che le USPs rivestono allo stato attuale nel campo dei contratti pubblici**. La distinzione tra le due logiche risiede nelle rispettive finalità: un accordo di occupazione del demanio pubblico serve all’obiettivo di valorizzare il patrimonio pubblico, piuttosto che soddisfare un’esigenza dell’autorità pubblica ai sensi della normativa sui contratti pubblici. In quanto tale, l’accordo esula – almeno nelle sue forme più comuni – dall’applicazione delle procedure di gara competitiva proprie degli appalti pubblici, sebbene la giurisprudenza della Corte di giustizia e le previsioni dell’articolo L. 2122-1-1 del Codice generale francese sulla proprietà delle persone pubbliche, introdotto dall’Ordinanza del 19 aprile 2017, impongano ora una procedura di selezione preventiva quando si tratta di risorse o ubicazioni limitate.

Nel loro insieme, **queste disposizioni non delineano uno spazio coerente per l’iniziativa privata nell’ambito dei contratti pubblici**, ma piuttosto tracciano i confini entro i quali tale iniziativa è tollerata: vale a dire, al di fuori dei contratti pubblici in senso stretto, nell’ambito della sfera di valorizzazione del patrimonio pubblico e a condizione che ciò non comprometta le norme di concorrenza che disciplinano l’assegnazione dei diritti di occupazione

## **Reintroduzione USPs: ipotesi remota e condizionata**

La sentenza della Corte di giustizia UE *Urban Vision SpA contro Comune di Milano*, pronunciata il 5 febbraio 2026, mira principalmente a definire i limiti del diritto di *prelazione* concesso al promotore di una proposta spontanea nel contesto di una procedura di concessione. Nel delineare tali limiti, la Corte, implicitamente, delinea le condizioni per le quali un **riconoscimento limitato dell'iniziativa privata può essere compatibile con il diritto dell'Unione europea**. La sentenza non preclude definitivamente alcun meccanismo di USPs, ma **chiarisce le condizioni** di ammissibilità.

In primo luogo, la **trasparenza preventiva** riguardo l'esistenza di qualsiasi **incentivo volto a valorizzare l'iniziativa privata** deve essere garantita sin dalla fase del bando di gara.

In secondo luogo, il **divieto di modificare le offerte dopo la scadenza del termine di presentazione** è imperativo per salvaguardare il principio di parità di trattamento.

In terzo luogo, è indispensabile il **mantenimento di una procedura competitiva pienamente aperta e accessibile a terzi**.

Infine, **qualsiasi vantaggio concesso al promotore: (i) deve essere proporzionato al suo effettivo investimento intellettuale e (ii) non deve costituire un fattore determinante nell'aggiudicazione del contratto**. Tali condizioni definiscono in modo rigoroso le condizionalità per l'incentivazione delle USPs compatibili con il diritto dell'Unione.

Il loro recepimento nel diritto francese va incontro a notevoli **ostacoli**. Il primo è di **natura costituzionale e legislativa**: l'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di definire preventivamente le proprie esigenze, sancito dall'articolo L. 2111-1 del Codice degli appalti francese e fondato sui principi costituzionali che regolano la sana gestione dei fondi pubblici, **non si presta facilmente a una procedura in cui la definizione di tali esigenze sarebbe parzialmente o totalmente influenzata da una proposta di un operatore economico**. Detto questo, tale ostacolo potrebbe essere superato collocando la proposta privata su un piano diverso da quello della determinazione delle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, esigenze che verrebbero concepite solo a seguito della presentazione del progetto.

Si potrebbe sostenere che, qualora il diritto francese intendesse allinearsi alla dinamica europea suggerita dalla sentenza Urban Vision, dovrebbe almeno avviare una riflessione su **tre questioni chiave**.

In primo luogo, **il collegamento tra la tutela dell'investimento intellettuale del promotore della USP e i requisiti della gara d'appalto**: il semplice rimborso dei costi di sviluppo, già ammissibile in diritto positivo nel contesto delle procedure di dialogo competitivo, potrebbe costituire un primo passo.

In secondo luogo, la **definizione delle categorie di progetti per i quali potrebbe essere istituita una procedura specifica per la ricezione USPs**, tra cui spiccano le concessioni di servizi complessi, i progetti infrastrutturali su larga scala e i partenariati per l'innovazione.

In terzo luogo, lo **status giuridico della USP nell'ambito della procedura di appalto**, ovvero se tale proposta possa fungere da base documentale per una procedura competitiva aperta, fatta salva l'adozione di adeguate garanzie per il suo autore e di un'adeguata trasparenza nei confronti degli offerenti concorrenti.

Allo stato attuale della legislazione francese e della giurisprudenza della Corte di giustizia UE, tali questioni rimangono in gran parte irrisolte. La sentenza Urban Vision ha fissato le condizioni minime per le quali i meccanismi di riconoscimento dell'iniziativa privata nelle concessioni possono operare senza violare il diritto dell'Unione. Spetta, potenzialmente, alle Istituzioni europee affrontare la questione nel contesto della prossima revisione delle direttive e proporre un **quadro normativo in grado di ripensare e rivitalizzare le proposte spontanee di iniziativa privata**.

## 2. Proposta per una norma europea

### 2.1 USPs a sostegno degli obiettivi della riforma europea

La Commissione europea ha annunciato la presentazione dell'**EU Procurement Act** entro l'estate 2026. Nelle dichiarazioni e nei documenti programmatici, la **riforma delle direttive europee** viene indicata tra i **punti chiave** per il rilancio dell'economia europea.

Studi, valutazioni e consultazioni hanno accompagnato la fase preliminare della riforma **analizzando l'assetto e il funzionamento del quadro normativo europeo, formulando proposte e soluzioni** per migliorarlo e adeguarlo ai cambiamenti. Le norme europee vengono percepite come complesse e non sufficientemente flessibili per favorire obiettivi di investimento pubblico. Le principali richieste vertono su **norme più flessibili** (specie nel dialogo con il mercato e nell'esecuzione), **meno oneri amministrativi** (potenziando le soluzioni digitali), maggiori **incentivi all'innovazione** e **preferenze** per rafforzare l'industria e le catene di approvvigionamento europee.

In questo contesto la **proposta di una disciplina europea per l'USP** va nella direzione di favorire **la mobilitazione di risorse private, sostenere l'innovazione e le capacità** degli operatori (con le rispettive filiere) di intervenire in settori strategici (part. energia, sanità, trasporti). A monte di tutto ciò si pone il **vantaggio** di disporre di una **disciplina comune**, in grado di **esplodere il potenziale dell'USP armonizzata su scala europea**.

## 2.2 Architettura della norma proposta

Il modello di disciplina delle USPs che si propone riguarda le fasi della **presentazione della proposta e del dialogo tra le parti fino all'aggiudicazione**, mentre **alle restanti fasi** del ciclo di vita del contratto si applica la disciplina dei contratti di concessione. Il modello non si basa sulla negoziazione diretta tra le parti (cd. **negotiation**), né sull'apertura alla concorrenza nel mercato (cd. **auction**), piuttosto è il risultato della **combinazione in successione di entrambe le tecniche**.

Preliminarmente va evidenziato che i contratti di PPP, *genus* al quale vanno ricondotti i rapporti di concessione costituiti via USP, si connotano per una **forte componente di complessità e/o apporto di innovazione**. La **ricerca dell'innovazione e le soluzioni alla complessità** sono gli elementi che più di altri dovrebbero caratterizzare le iniziative USP. Al contempo, sono gli elementi per i quali la scelta alternativa tra modelli solo auction o modelli solo negotiation risulta fallimentare.

Il **modello basato solo su l'auction** fallisce in quanto non ottimizza l'apporto creativo dei privati. Mette a gara un progetto i cui contenuti sono predefiniti dall'amministrazione; per questo motivo l'innovazione e le soluzioni alla complessità – che pure potrebbero scaturire dal confronto competitivo – vengono compressi nei limiti della proposta che l'amministrazione ha concepito.

Al contempo, il **modello basato solo su negotiation** fallisce l'obiettivo di cogliere la migliore innovazione e le soluzioni alla complessità, non solo per i ristretti ambiti di applicazione consentiti dall'ordinamento comunitario, ma anche perché è un procedimento che nel migliore dei casi “paga al buio”, e dunque eccessivamente, l'innovazione e le soluzioni alla complessità prescelte.

La conclusione a cui si perviene è che, per l'aggiudicazione dei contratti di concessione su iniziativa privata, l'alternativa tra auction o negotiation **non consente di massimizzare i benefici per l'amministrazione in termini di costi e, soprattutto, di ricerca di innovazione e di risposte alla complessità con allineamento ai propri interessi**.

Riteniamo che il modello misto – che possiamo definire **negoauction** (negotiation+auction) – rappresenti **l'ideale formulazione del percorso di affidamento** dei contratti di concessione.

La **prima fase di negotiation** consente al mercato di esprimere l'innovazione e le risposte alla complessità di cui è capace. L'amministrazione deve assicurare adeguati **tempi** di elaborazione e deve garantire la remunerazione per gli sforzi compiuti **con incentivi economico-compensativi** (come rimborsi o premi) e/o il **riconoscimento di un incentivo sull'assegnazione** del contratto.

Segue necessariamente una **seconda fase, di auction**, che permetta agli altri operatori di accedere ad un **confronto concorrenziale** sulla proposta (già oggetto di negotiation). La competitività va apprezzata come soluzione soprattutto **in termini di (minori) costi e migliorie progettuali**, in grado di eliminare / ridurre il rischio di "sacche di rendimento" incorporate nell'offerta oggetto della negotiation.

La successione di queste due fasi, prima la negotiation e poi l'auction, va accompagnata da alcuni **accorgimenti**, intesi come incentivi o penalità, volti ad eliminare sia la presenza di barriere all'entrata, sia comportamenti predatori dominati da *moral hazard*.

L'USP così articolata segue a una **proposta spontanea avanzata dall'operatore** all'amministrazione per la realizzazione di un progetto tramite contratti di concessione. Nell'ambito di tale procedura l'amministrazione deve saper utilizzare gli strumenti per:

- la **valutazione della proposta** ricevuta;
- la sua **negoziazione**, al fine di allinearla ai propri interessi;
- la **messa a gara** per l'individuazione del concessionario.

I vantaggi dell'USP così articolata rispetto agli altri tipi di affidamento disciplinati dalla direttiva riguardano : (1) la compressione dei tempi di aggiudicazione; (2) la presentazione di progetti che non sono stati identificati dalla PA; (3) l'allineamento del progetto proposto dal privato agli interessi della PA, tramite la fase di negoziazione cooperativa tra le parti; (4) la riduzione delle rendite mediante la procedura concorrenziale e trasparente nella seconda fase; (5) l'individuazione di progetti validati sotto il profilo tecnico, giuridico e in particolar modo economico-finanziario; (6) lo stimolo e l'acquisizione, se opportunamente incentivata, della migliore innovazione presente nel mercato.

## 2.3 Modelli procedurali per la disciplina europea dell'USP

Si descrivono di seguito due soluzioni procedurali, tra loro alternative, in ragione del momento in cui viene iniettata la concorrenzialità nella procedura di affidamento, composta dalla fase di negotiation e dalla fase di auction, a partire sempre dalla presentazione di una USP da parte dell'operatore economico.

### Primo modello di USP

Fase di negotiation: se la concorrenza viene garantita a monte, già in questa prima fase viene attivato il confronto competitivo tra l'operatore che ha proposto l'iniziativa innescando la procedura di USP ed eventuali altri concorrenti che hanno risposto all'avviso pubblicato dall'amministrazione sul TED. Il confronto segue secondo la formula dell'OEPV.

In questa fase, l'OEPV può essere modellata sulla base dell'art. 41, co. 3, direttiva 2014/23/UE: «L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore elenca i criteri in ordine decrescente di importanza». Del resto, «è principio consolidato che la scelta dei criteri di valutazione dell'offerta [sia] espressione dell'**ampia discrezionalità** attribuita perseguire l'interesse pubblico, come tale sindacabile solo allorché sia macroscopicamente illogica, irragionevole ed irrazionale ed i criteri non siano trasparenti ed intellegibili. **Tale discrezionalità è ampia nel caso di affidamento dei contratti di concessione, la cui disciplina risulta più elastica e flessibile rispetto agli appalti, essendo anche consentito agli enti concedenti di indicare i criteri di valutazione solo in ordine di importanza senza la necessaria ponderazione dei relativi pesi**» (delibera Autorità Nazionale Anticorruzione, n. 49 del 10 febbraio 2026).

Si veda il considerando 90 della direttiva 2014/24/UE che giustifica l'indicazione in forma semplificata dei criteri di aggiudicazione: «(...) Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero pertanto essere obbligate a indicare i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero, tuttavia, avere la facoltà di derogare all'obbligo di indicare la ponderazione dei criteri di aggiudicazione in casi debitamente giustificati, che devono essere in grado di motivare, quando detta ponderazione non può essere stabilita preliminarmente, in particolare a causa della complessità dell'appalto. In questi casi esse dovrebbero indicare i criteri in ordine decrescente d'importanza».

Dal confronto emerge un solo soggetto promotore con cui l'amministrazione negozia liberamente la proposta.

Fase di auction: nella successiva **gara concorrenziale**, con a base la proposta elaborata con l'amministrazione nella fase di negotiation, è mantenuto l'incentivo del **diritto di prelazione** perché la fase di negotiation è stata oggetto di confronto competitivo adeguatamente pubblicizzato sul TED.

In questa fase non ha rilevanza l'anticorrenzialità del diritto di prelazione perché esso è già stato oggetto di confronto competitivo; piuttosto questa fase assolve l'altra importante funzione di ridurre eventuali rendite di posizione.

Nel **partenariato per l'innovazione**, ex art. 31 della direttiva 2014/24/UE, la fase di "efficientamento" è completamente omessa; infatti, l'operatore prescelto non solo dovrà sviluppare il progetto (di cui non si conoscono i dettagli perché oggetto di ricerca), ma ottiene anche l'affidamento dei lavori successivi: «Se l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere accesso a una procedura di appalto specifica per quanto riguarda gli appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Questa procedura specifica dovrebbe consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di istituire un partenariato per l'innovazione a lungo termine per lo sviluppo e il successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori caratterizzati da novità e innovazione, a condizione che tale prodotto o servizio possa essere fornito o tali lavori possano essere effettuati nel rispetto dei livelli di prestazione e dei costi concordati, senza bisogno di una procedura d'appalto distinta per l'acquisto» (cfr. considerando 49 della direttiva 2014/24/UE).

## Secondo modello di USP

Fase di negotiation: la concorrenza non viene iniettata a monte e l'amministrazione negozia la proposta solo con il promotore che l'ha presentata, senza confronto concorrenziale.

Fase di auction: nella successiva gara concorrenziale, al promotore **è sempre assegnato un importo per le spese di predisposizione della proposta**. Questo rimborso remunera il promotore, completamente o parzialmente, nel caso in cui debba cedere la proposta all'operatore vincente ed evitare un indebito arricchimento dell'amministrazione. La procedura, inoltre, deve riconoscere un incentivo al promotore tra quelli disponibili, come il punteggio premiante e/o altri. Questi incentivi vanno individuati misurando e valutando la loro capacità di interferire con la concorrenza rispetto al perseguimento di altri interessi generali tutelati dai Trattati.

Tra gli incentivi si può annoverare anche la prelazione/preferenza qualora venisse assegnata nel caso di scarto contenuto del punteggio (ad es. 5% o 10%) tra il concorrente vincitore e il promotore. In tal caso, infatti, benché non ci sia stata concorrenza a monte per il diritto di prelazione, l'incentivo: a) non è assegnato preventivamente al promotore ma è assegnato solo se lo scarto è contenuto; b) premia la condizione del promotore (normalmente più efficiente nell'esecuzione del progetto perché l'ha concepito e dunque lo conosce). La prelazione così riconosciuta si discosta da quella censurata dalla Corte nel caso *Urban Vision* risultando assimilabile alla tipologia di incentivo del *bonus* punti.

**Il dialogo competitivo risulta** poco adatto a garantire forme efficaci di negoziazione cooperativa e diretta con l'operatore economico. Questo sistema di **negoziazione multipla procedimentalizzata** con più concorrenti inibisce l'allineamento della proposta agli interessi dell'amministrazione.

La **fase di negotiation con un solo operatore costituisce il cuore della procedura di USP**. Il dialogo competitivo non favorisce la presentazione di offerte innovative da parte degli operatori, i quali sono consapevoli dell'azione di *divulgazione* dell'amministrazione attuata con il cd. *cherry picking* sulle innovazioni di ciascun concorrente, finalizzato ad allineare l'oggetto della proposta prima della *best and final offer* (BAFO) dei partecipanti. È intuitivo, e comprovato dalla letteratura economica, che la strategia più conveniente per gli operatori è "stare fermi" e non proporre innovazioni, che non solo risultano onerose, ma verrebbero messe gratuitamente a disposizione degli altri concorrenti.

Inoltre, il dialogo competitivo è dispendioso per la quantità di *sunk cost*, generati nella procedura senza alcuna *chance* di confronto risolutivo tra i concorrenti; infine è una procedura di difficile gestione per l'amministrazione laddove la negoziazione con i concorrenti deve essere calibrata sulla proposta di ciascuno, che può avere differenti gradi di *compliance* rispetto alle modifiche richieste per l'allineamento agli interessi dell'amministrazione.

### 3. Considerando e articolato

#### CONSIDERANDO

(●) È opportuno favorire la presentazione di proposte spontanee (USPs) degli operatori economici, la cui esecuzione avviene mediante contratti di concessione. La valorizzazione delle proposte degli operatori costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e offre vantaggi per la realizzazione degli interessi pubblici, in termini di risparmio di tempi e risorse nonché di sostegno all'innovazione, alla resilienza e sostenibilità, alla competitività, alla sicurezza economica e all'autonomia strategica dell'Unione. Negli Stati membri v'è ampia diversità delle discipline per la presentazione delle proposte e tale circostanza rende opportuno definire una normativa armonizzata per assicurare maggiore uniformità e certezza del diritto, mobilità transfrontaliera e partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI).

Gli Stati membri o le amministrazioni favoriscono la presentazione di proposte spontanee con adeguati incentivi. Tali incentivi sono previsti nei documenti di gara.

(●) Le amministrazioni possono negoziare i contenuti delle proposte direttamente con il promotore oppure selezionarlo in modo competitivo. Quando la selezione del promotore è competitiva l'amministrazione può riconoscere il diritto di prelazione.

Le procedure sono articolate in due fasi.

La prima fase è diretta alla definizione negoziale dei contenuti della proposta ed è funzionale a garantire: (i) l'allineamento della proposta agli obiettivi e interessi dell'amministrazione, (ii) la verifica della congruità dei costi, garantendo la fattibilità dell'operazione.

La seconda fase mette a gara la proposta negoziata col promotore, secondo la normativa per l'aggiudicazione dei contratti di concessione. In questa fase, l'amministrazione può favorire la partecipazione degli operatori prevedendo meccanismi di rimborso per il concorrente primo in graduatoria che non risulti aggiudicatario per effetto degli incentivi riconosciuti al promotore.

### TITOLO (●) PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SU INIZIATIVA PRIVATA

#### ARTICOLO (●) – Proposte a iniziativa privata

**1.** Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono affidare contratti di concessione basati su proposte spontanee presentate dagli operatori economici. Ciascuna proposta contiene almeno il progetto, lo schema di contratto, il piano economico-finanziario.

#### ARTICOLO (●) – Selezione competitiva del promotore

**1.** A seguito della presentazione della proposta, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore pubblica un avviso sul TED per la sollecitazione di proposte alternative.

**2.** Nell'avviso sono indicati:

- a) l'oggetto e i contenuti delle proposte;
- b) i criteri di valutazione delle proposte. L'amministrazione può elencare i criteri in ordine decrescente di importanza, senza necessità di definire preventivamente la ponderazione e i punteggi;
- c) gli incentivi per il promotore:
  - (i) il riconoscimento del diritto di prelazione, e
  - (ii) il rimborso dei costi effettivamente sostenuti e documentati per la predisposizione della proposta, quantificati secondo tariffe professionali o usi di mercato, qualora non risulti aggiudicatario nella successiva fase concorrenziale.

**3.** L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia con il promotore selezionato una fase di negoziazione della proposta per allineare i contenuti all'interesse pubblico, ai costi effettivi e alla sua sostenibilità.

**4.** L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore indice una gara concorrenziale per l'affidamento del contratto sulla base della proposta negoziata.

## **ARTICOLO (●) – Negoziazione diretta col promotore**

**1.** A seguito della presentazione della proposta, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia una fase di negoziazione diretta col promotore per allineare i contenuti all'interesse pubblico, ai costi effettivi e alla sua sostenibilità.

**2.** L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore indice una gara concorrenziale per l'affidamento del contratto sulla base della proposta negoziata. È escluso il diritto di prelazione o di adeguamento automatico dell'offerta. Al promotore è riconosciuto un incentivo premiante.

**3.** Al promotore che non risulti aggiudicatario è riconosciuto il rimborso dei costi effettivamente sostenuti e documentati per la predisposizione della proposta, quantificati secondo tariffe professionali o usi di mercato. L'amministrazione può fissare un limite percentuale a detto rimborso, tenuto conto del tipo di incentivo premiante che è stato riconosciuto al promotore.